

# 공기업 노사관계의 쟁점과 전망

김 영 두

(한국노동사회연구소 연구위원)

## 1. 머리말 - 공기업 노사관계를 둘러싼 상황 변화

공기업 노동자들의 노동기본권은 공무원법에 의해 고용조건이 규정되는 공무원부문과는 달리 노동관계법의 규제하에 있으며, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 형식적으로는 허용되어 있다. 그러나 익히 알려진 바와 같이 단체행동권에 있어서 쟁의조정법상 공익사업 규정에 포함되는 사업장에 종사하는 공기업 노동자들은 현실적으로 단체행동권의 행사가 거의 불가능하게끔 규제를 받고 있다.

또한 임금가이드라인으로 말미암아 단체교섭권도 사실상 크게 해손되어 있다. 재경원은 연도별 예산편성지침에 첨부되는 인건비 편성지침을 통해서 직접임금 및 간접임금(후생복지)에 대한 세목별 가이드라인을 설정하고 있으며, 이 지침은 강한 강제력을 가지고 관철되어 왔다. 법원의 해석에 의하면 예산편성지침과 가이드라인은 '행정적 명령이 아니라 강제성이 없는 임의적 권고안'이지만 임금억제의 방편으로 활용되어 왔다.

위의 사항들이 법·제도적 측면에서의 제약 요소들이라면, 공기업 경영개혁은 정책적 차원에서 중장기적으로 공기업 노사관계를 제약하는 변수라 할 수 있다. 1993년 하반기부터 추진된 공기업 경영개혁 계

획에 의해 국책은행들 및 가스공사, 한국통신, 한국중공업 등이 민영화 대상기업으로 지정되었고, 비민영화기업에 대해서는 기능의 통폐합이나 내부 경영 혁신이 추진되고 있다. 비민영화기업의 내부 경영 혁신의 주된 목표는 노동자의 임금 억제 및 복지 수준 삭감, 노조 지원의 축소, 그리고 경영합리화에 맞추어져 있다. 이에 따라 이미 인원, 복지 제도, 노조 전임자 축소가 강력히 추진되고 있으며, 민간기업식의 합리화전략이 구상되고 있기도 하다.

이러한 조건 속에서 공기업 노동자들은 단체행동권 규제 철폐, 임금 가이드라인 철폐, 전임자 축소 방침 철회 등의 요구와 함께, 정부 일방적 민영화 반대, 공기업 관리제도의 민주적 자율적 방향으로의 개혁 등을 요구로 하여 투쟁에 임하고 있다.

한편 정부가 추진하는 노사관계 개혁 시나리오 중에도 공기업 노사관계 개편에 대한 계획이 들어 있어서 어떤 식으로든 향후 공기업 노사관계의 변화가 예상되고 있다.

이 글은 이러한 상황을 염두에 두고 그동안의 쟁점 중 주로 임금가 이드라인 및 임금결정방식, 그리고 공기업 경영개혁과 관련하여 노동권 제약요소들과 그를 들러싼 노사간의 논란과 쟁점들, 또 해결방향과 관련된 점들에 대해 검토해 보려고 한다.

그런데 검토에 앞서 먼저 확인해 둘 사항이 있다. 공공부문 노사관계는 민간부문과는 달리 단순한 노사자치주의로는 해소되지 않는 측면이 존재한다. 공기업의 경우도 마찬가지이다. 이는 물론 공기업의 소유주가 정부 혹은 국민이고, 필수적 사회서비스를 거의 독점적으로 공급한다는 공기업의 특성, 곧, 소유의 공공성과 기업목적 및 활동의 공익성에 기인하는 것이다. 공기업 노사관계를 검토하는 데서 이러한 점에 대한 고려는 매우 중요하다. 이런 점 때문에 민주성 및 자율성이라는 점과 함께 공공성의 실현이 양립되는 형태를 공기업 노사관계의 이상으로 삼기도 하는 것이다. 이 점을 염두에 두고 쟁점들을 살펴보도록 하자.

## 2. 공기업 노사관계의 쟁점들

### 1) 임금가이드라인과 임금결정방식

1970년대까지 한국의 공기업 노동자들은 정권의 강력한 통제하에 있었음에도 민간부문과 비교하여 상대적으로 좋은 고용상태에 있었다고 할 수 있다. 그것은 역대 정권이 취해 온 강력한 국가주도 경제성장전략에 기인한 것이다. 국가주도 성장전략의 추진을 위해 일부 제조업 및 비제조업의 기간산업부문에서 대규모의 공기업들이 탄생하였는데, 정부는 공기업을 직접 관리하에 두고 노동권에 대해서도 강력한 통제를 취하는 한편, 민간부문보다 유리한 임금 및 복지, 고용 조건을 노동자들에게 부여하였다. 1980년대 이후에는 민간자본의 집적과 집중이 높게 이루어지고 민간주도 경제발전의 필요성이 자본측에 의해 광범위하게 제기되면서, 일련의 공기업 민영화조치들이 취해지는 등 공기업에 부여된 국민경제적 비중은 일정정도 하락하였으나, 공기업 종사자들이 수혜하는 임금 및 제반 고용조건의 우위는 지속적으로 유지되었다.<sup>1)</sup>

그러나 1987년 노동자대투쟁의 영향으로 민간부문의 임금 및 복지가 큰 폭으로 개선되어 간 반면, 공기업 노동자들의 근로조건은 정부의 강력한 규제하에서 상대적 저하를 거듭하게 되어 노동자들의 불만이 점점 커졌다. 노동자들은 근로조건의 상대적 저하에 영향을 미치는 핵심적 기제로 공공부문 임금가이드라인을 꼽았는데, 예를 들어 비공무원부문의 공공부문 노동조합들이 1994년에 조직한 공동투쟁체인 〈공공부문노조대표자회의〉의 주요 결성 계기도 임금가이드라인 철폐에

1) 이에 대해서는 박세일(1987), 이한주(1994) 등의 분석이 있다. 한편 1980년대에는 공기업의 근로조건을 규제하려는 움직임도 강화되었다. 예를 들어 1980년 국보위는 정부투자기관 종사자들의 퇴직급지급률을 대폭 축소하여, 현재의 퇴직금 이원화문제의 원인을 제공하였고, 1980년대 중반까지 임금가이드라인이 시행되었다.

있을 정도였다.

실제로 1988년 이후 공기업의 상대적 임금 우위는 지속적으로 하락하여 일련의 보고에 의하면 근래에 들어와 적어도 직접임금에 관한 한 공기업의 민간기업에 대한 임금우위는 상실되었다.<sup>2)</sup>

가이드라인의 재등장은 당연히 많은 문제제기와 논란을 불러일으켰다. 임금가이드라인의 주요 근거 중 하나가 공기업이 고임금이라는 데 있었기 때문에, 공기업 임금이 과연 민간부문과 비교하여 고임금인가 하는 논란이 실증적 근거는 별로 제시되지 않은 채 가장 첨예하고 대중적인 이슈로 등장하였고<sup>3)</sup>, 임금가이드라인이 임금교섭권을 실질적으로 박탈하고 있다는 주장이 설득력을 갖게 되었다. 또한 부수적으로는 임금가이드라인의 계수적 근거에 대한 논란도 끊기질 않았다.

정부는 이러한 논란에 대한 대응으로 공공부문 노사관계연구회를 조직하여 임금가이드라인 자체를 재검토하는 듯했으나, 96년 가이드라인을 통하여 그동안 임금가이드라인의 임금인상안이 합당한 근거없이 제시되었음을 인정하면서도, 국민이 주인인 공기업의 지나친 임금상승을 막기 위해서는 가이드라인이라는 정책수단이 불가피함을 다시 천명하였다. 임금가이드라인이라는 정책수단은 유지하되, 적용방식, 계수적 근거 등을 개정하는 데 그친 것이다.

정부의 입장은 이후에도 가이드라인을 유지해야 한다고 주장하는 논자들에 의해 지속적으로 뒷받침되었다. 공공부문 임금가이드라인의 불가피성을 언급한 최근의 논의에 의하면<sup>4)</sup>, ① 공기업은 진입규제에

2) 자세한 내용은 이종훈(1996), 김영두(1996)를 참조할 것. 그렇지만 전체적으로 공기업 노동자들의 임금 및 근로조건이 민간부문에 비해 열위인지는 확인되지 않고 있다. 예를 들어 기업복지와 퇴직금 부문 등에서 공기업 노동자들이 지난 전통적인 우위가 소멸되었는지는 염밀하게 실증된 바가 없다. 다만 일정한 사례를 통해 직접임금과 간접임금을 모두 포함할 때 대체로 대등하리라는 잠정적 추론이 등장하고 있을 다툼이다.

3) 이런 논란의 책임의 상당부분은 정부에 있다. 정부는 비농 전부문에 대한 임금자료나, 공무원, 공기업, 민간대기업 등의 임금자료를 매년 수집하고 그 결과를 자료화하고 있다. 그런데 이런 자료들이 공개되지 않고 있다.

의한 독점이윤을 향유할 가능성이 높은데, 이는 독점지대이므로 무원칙하게 고임금을 향유할 수 없음에도 불구하고 대리인문제가 민간기업보다 훨씬 심각하여, 노조가 부당한 임금인상을 요구해도 경영진에 의해 적절히 통제되기 힘들며, ② 반면, 적정수익을 창출하지 못하여 정부의 재정보조 상태에서 운영되는 공기업도 있기 때문에 자율교섭시 이들과 독점기업간의 임금격차가 크게 벌어질 것이기 때문에 가이드라인 형태의 임금통제가 불가피하다는 지적이다. 나아가, ③ 현재의 가이드라인의 문제점은 획일적 성격을 탈각시키고 기업성격에 맞게 차별적인 임금가이드라인을 제시하여 해결할 수 있다고 주장하고 있다.

이에 대해 노동측은 수년동안 가이드라인의 폐지를 주장해 왔다. 가이드라인 폐지를 주장하는 최근 논의에 의하면<sup>4)</sup>, ① 가이드라인은 노동기본권의 일부인 근로조건의 자율적 결정권, 즉 교섭권을 박탈하고 있으며, ② 또, 교섭을 통한 상호 양보와 타협의 가능성을 원천적으로 봉쇄하므로 사회적 파급효과가 민간기업보다 큰 공익사업에서의 쟁의발생의 가능성을 높여 그 사회적 비용을 증대시키므로 폐지하는 것이 합당하다. 그리고 폐지된 공간은 기본적으로 노조의 교섭권을 보장하되, ③ 교섭형태에 있어서는 대리인문제나 임금격차 확대 문제를 고려한다면, 정부가 교섭당사자가 되는 중앙집중적 단체교섭이 그 대안으로 제시될 수 있다고 주장하고 있다.

## 2) 공기업 경영개혁과 노조

공기업 노사관계의 또 다른 변수로 등장한 것이 공기업을 대상으로 한 정부의 경영개혁 시나리오이다. 이는 김영삼정부의 ‘작은 정부’론 및 이를 위한 정부조직의 축소개편, 공기업 민영화 등과 궤를 같이 하는 것으로, 표면적으로는 공기업의 경영효율성을 높인다는 취지를 지니고 있다.

---

4) 이종훈(1996)

5) 정원호(1996)

그런데 문제는 공기업 경영개혁 프로그램들이 주로 노조와 노동자들을 주된 공격대상으로 삼아 진행되고 있다는 것이다. 93년 말부터 공기업 경영쇄신과제로 설정되어 추진되고 있는 항목들의 대부분이 그러하다. 이러한 경향은 임금가이드라인을 비롯한 노사관계 전반에 걸쳐 영향력을 확대하고 있다. 예를 들어, 가이드라인에서 생산성기준 임금 지급 및 성과급 확대, 인사노무관리의 개편 움직임, 노조전임자 축소 등이 그러하다.

경영개혁이 민간식의 경영합리화로 유도되어 고용문제를 야기시키리라는 예측은 일찍부터 존재하였다. 또한 노조는 자율적 경영체제의 확립과 관련된 제도적 보완이나, 공기업을 정치적으로 활용해 왔던 전례들이 공기업 운영에서 빚어내는 문제점들의 개선은 정부의 경영개혁 계획에서 배제되고 있다는 것을 잘 알고 있다.

그러나 현시점에서 노조의 고민은 좀더 체계적이 될 필요가 있다는 지적도 있다. 노조가 공기업 개혁의 논리적 허점과 개혁의 주체와 대상에 관한 전도된 사고에 대해 공세를 꾸준히 펼칠 뿐만 아니라, 그와 더불어 공기업 경영개혁 자체에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 그 이유는 우선, 공기업 경영개혁의 필요성에 대해서 인정하는 분위기가 대중적으로 형성되어 있고, 정부가 여론을 활용하면서 실시하고 있기 때문에 경영개혁 자체에 대한 반대는 자칫 노조를 고립시킬 수 있다는 것이다. 오히려 올바른 공기업 개혁 방향을 제시하는 것이 적절한 대응자세라는 점이다.

다른 하나는 현재 정부가 주도하는 방향이 이후 심각한 문제를 야기시킬 수 있으리라는 예상이다. 현재는 경영개혁이 노동자를 공격하여 분위기를 잡는 ‘쇄신’의 단계에 있지만, 이러한 정치작업이 끝나면 이후에는 민간에서의 경영합리화운동과 유사한 내용을 띠고 전개될 가능성이 높다. 이러한 사태발전의 가능성은 염두에 둔다면 경영개혁의 향방을 두고 보다 깊이 사고될 필요가 있다는 것이다.

### 3. 공기업 노사관계의 전환과 노동조합의 과제

#### 1) 임금결정방식의 전환

현재의 가이드라인을 통한 규제방식은 그 틀내에서 아무리 합리적으로 운용되더라도 교섭 당사자간의 분쟁을 야기한다. 왜냐하면 법률적으로 인정된 일방의 교섭권이 제대로 행사될 수가 없기 때문이다. 이를 합리적 운용의 문제로 판단하고(현재 정부 입장이 그러하다), 가이드라인을 계수적 근거를 지닌 '유연한' 것으로 개정하는 것은 별반 다르지 않은 결과만 야기하게 될 것이다.

따라서 해결방향은 두 가지이다. 하나는 아예 법률적으로 공기업 노조의 임금교섭권을 박탈하는 것이다. 이는 박세일(1992)을 비롯한 일군의 학자들이 주장하고 있으며(박영범; 1994), 일본의 공공부문 노사관계법 체계와 인사원방식이 모델이 되고 있다. 그러나 이는 세계적으로도 공공부문의 교섭권, 특히 공기업의 그것은 거의 제한없이 인정되는 경우가 많다는 점을 감안한다면 시대역행적인 방식이고 노동자들의 대대적인 반발을 초래할 가능성이 높다.

다른 하나는 교섭권을 온전히 인정하는 것인데, 그러나 여기서도 방향은 두 가지로 나뉠 수 있다. 하나는 기업별로 완전한 자율교섭을 인정하는 것인데, 이 방식은 정부가 걱정하는 대리인문제와 임금격차를 심화시키는 지름길이어서 정부든 노조든 선택하기는 쉽지 않다. 반면, 자율교섭을 기본으로 하되 공공적 규제를 결합시키는 방안이 현실적으로 검토될 수 있을 것이다.

다른 방향은 대정부직접교섭방식이 있을 수 있다. 이는 그동안 꾸준히 제기되어 왔으며, 대리인문제와 임금격차를 의식적으로 조절해 낼 수 있는 구조이기도 하다는 강점을 지닌다. 노조는 이를 통해 조직형태의 발전과 연대의 강화를 이룰 수도 있다. 그러나 이를 실현하기 위해서는 노조측의 부단한 연대적 주체역량 강화가 이루어져야 한다. 정부를 협상테이블에 끌어내는 데도 장기간의 시간이 걸릴 수 있다.

임금결정방식의 전환에서 또 다른 문제는 임금결정 기준을 설정하는 것이다. 이에 대해서는 관행적으로 임금대등성원리가 중시되어 왔고, 노조측은 생활비용, 사용자측은 기업성과나 생산성을 추가적인 준거로 삼으려 해 왔다.

문제는 임금대등성원리를 기준으로 한다고 했을 때, 구체적으로 어느 산업, 어떤 규모의 기업, 어떤 인적 속성을 지닌 노동자를 비교준거로 삼을 것인가 하는 것이다. 일본의 경우 민간부문의 기업규모 100인 이상 기업을 대상으로 약 7,500개 사업장 51만명의 급여를 직무, 직급, 학력, 연령에 따라 공무원과 대응시키는 방식을 취하고 있다.

한국의 경우 공기업의 규모를 감안할 때 500인 이상 민간기업의 동일 직무, 직급, 학력, 연령대의 노동자를 비교대상으로 하는 것이 적절해 보인다. 또한 산업별 격차가 존재하는 점을 감안하여 1)금융업, 2)건설·통신·서비스업, 3)제조업 등 대산업별로 나누어 비교하는 것이 현실적일 듯싶다.

한편 현실적으로는 임금결정방식의 전환을 위한 노동조합의 노력을 어디에 집중해야 하는가 하는 문제가 있다. 이는 가이드라인 폐지를 위한 활동과 교섭방식 전환을 위한 활동이 결합되어 나타나는 식이 좋을 것이다. 공기업 노조의 조사담당자회의가 구성되어 체계적인 임금 실태조사를 벌여 전년도 및 당해연도 민간대비 임금비교안을 작성하여 가이드라인 공표와 동시에 요구안으로 제시하는 것도 방법이 될 수 있다.

## 2) 경영개혁에의 대응 - 공공성의 실현과 참여·자율적 노사관계로의 전환

정부는 경영개혁을 자본위주의 경영합리화로 몰아가려고 하고 있다. 현재 보이고 있는 반노동자적 추진 방식과 내용은 그 정지작업에 불과 할 것이다. 노조로서는 경영개혁에 대한 나름의 논리적 기초를 마련할 필요가 있다. 즉, 공공성 및 공익성의 온전한 실현이라는 차원에서 경영개혁의 개념을 재정립할 필요가 있다.

경영개혁의 내용에 있어서 소유 및 경영구조의 개혁, 재벌의 소유 참여 반대, 소비자 혹은 국민의 소유 및 경영에의 참여 확대, 관료주의적 간섭의 배제 등 국민적·민주적 참여와 통제를 높이는 방향과, 노동자의 소유 및 경영참여의 확대 등, 기업내 의사결정을 민주화하는 방향을 제기할 필요가 있다. 즉, 관료에 의해 지배당해 온 공기업 경영방식을 소유주인 국민과 활동주체인 노동자들의 역할을 높이는 방향으로 개선해야 한다는 것이다. 그 구체적인 방안에 대해서는 유럽의 공기업 운영제도들을 참고할 수 있을 것이다. 민주적 의사결정과정과 참여적 노사관계가 공기업 개혁의 필수적 요소임을 강조하고, 예를 들어 이사회에 서비스수혜 시민 및 노조의 참여, 경영평가위원회에 노조 추천 평가위원 참여 등을 주장할 필요가 있으며, 이와는 별도로 <방송개혁 시민연대회의>와 같은 공공성수호를 위한 시민단체를 조직하고, 공공성 및 공익성 차원에서 기업활동을 감시할 목적의 기업내 의사결정참여조직을 단협안으로 제기할 필요도 있다.

한편, 효율성 제고라는 측면에 대해서도 고민이 필요하다. 현재 경영평가위원회 제도, 성과급제 등이 이 목적으로 도입되어 있다. 경영평가는 공기업부문의 내부적 경쟁을 통한 효율 향상을 위해 도입되었지만 제 기능을 못하고 있다. 노조는 경영평가 방식과 평가가 임금 차별로 이어지는 것에 반대하고 있다. 이와 관련해서 경영평가의 기준을 합리적으로 개선하는 것과 아울러, 노조추천 전문가를 평가위원으로 참여시키는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 그리고 경영평가 결과를 경영진 급여에 반영할 필요가 있다. 공기업의 성과와 관련해서는 보통 경영진에 대한 인센티브가 강조되는데, 한국의 공기업은 묘하게도 이에 대해서는 제도가 마련되어 있지 않다. 즉, 공기업 경영자의 급여를 민간수준으로 현실화하고 이를 경영성과에 따라 차등화할 필요가 있을 것이다. 경영평가와 연계된 상여금에 대해서는 내부 차등없이 지급되는 것을 전제로 한다면 성과배분의 성격을 갖는 것으로 간주하고 굳이 막을 필요는 없다고 판단된다.

### 3) 주체역량의 강화

강조되어야 할 점은 투자기관 노동조합들의 주체적 역량 강화의 필요성이다. 특히 대중적 활동체계와 방식의 정립이 요구된다. 노조들은 단체협약의 재검토를 통해 현장에서의 노조활동의 자유가 어느 정도 확보되어 있는지, 그리고 노조의 현장 조직체계 가 어느 정도 체대로 움직이고 있는지 고민할 필요가 있다.

공기업 노조의 주체역량 강화는 노조로서의 일반적 활동원칙을 잘 구현해 나가는 것뿐만 아니라, 특히 공공성과 공익성의 관점에서 노조가 얼마나 사회적 영향력과 공신력을 획득하느냐에도 영향을 받는다. KBS노조가 노조활동의 반을 공정방송활동에 쏟아 넣는 이유에 대해, 그리고 지하철노조가 일시적 홍보활동수준에서 벗어나 사회개혁과제에 대한 일상적 홍보를 벌이고 있는 이유에 대해 공기업노조들의 깊은 성찰이 필요할 것이다. 공공성과 공익성의 응호활동은 그 활동에 대한 시민들의 지지로 노조의 정치사회적 영향력을 높임과 아울러, 그 활동 과정에서 기업의 감시, 의사결정에의 참여, 노동자 의식의 성숙 및 근로조건의 개선까지도 달성할 수 있다.